Papel dos Gestores Educacionais num Contexto de Descentralização para a Escola

Ana Luiza Machado, UNESCO
Outubro de 2 000

Introdução

Este trabalho pretende tecer comentários gerais sobre o tema de descentralização, dizer o que muda quando o enfoque é passar o poder para a escola, qual é o papel dos gestores educacionais nesse contexto, e tecer algumas considerações finais.

Não tratarei aqui da descentralização somente até outro nível da administração pública, seja regional ou municipal, porque do ponto de vista de resultados esse tipo de descentralização, que melhor se poderia chamar desconcentração, apenas promove o aumento do número de burocracias que vão fazer com que as mudanças não ocorram no nível da escola e da sala de aula. Entendo, inclusive, que este tipo de descentralização é perverso, na medida em que pode levar ao aumento da iniquidade: as escolas vão receber o apoio de administrações com diferentes capacidades de gestão. Não gera uma mudança substancial porque a escola continua fazendo as mesmas coisas, só que comandada por outro nível do governo . Na verdade, não traz mudança substancial na aprendizagem e na qualidade do ensino. A descentralização que não chega até o nível da escola e não provoca mudanças no que acontece na sala de aula não gera necessidade de um papel diferenciado por parte dos atores educacionais. Muda apenas quem dá as normas que a escola deve cumprir.

É importante frisar que a descentralização não significa abandono e que ela não exime o Governo de nenhuma responsabilidade, nem pelos resultados ou pelo apoio às escolas para desempenhar seu papel. Quando

se fala de Governo aqui, pode ser no nível central, regional ou municipal, separadamente ou em conjunto. A ele compete fornecer às instituições educativas os recursos humanos, financeiros e materiais necessários ao desenvolvimento de seu trabalho pedagógico.

Neste trabalho, vou me centrar em dois tipos de gestor: o gestor de sistema educacional e o gestor de escola – o diretor. Não será tema de análise, aqui, um gestor muito importante, que é o professor, o gestor da sala de aula. Mas é importante ficar claro que a ação de todos os demais só faz sentido se favorecer a que o trabalho do professor resulte em aprendizagem dos alunos. A gestão não pode ser, jamais, um fim em si mesma. Para que tenha sentido, tem que estar a serviço do êxito dos estudantes.

Uma nova escola aberta e autônoma

Se queremos que mude a educação teremos que mudar a escola. Para isto, ela tem que estar mais perto de seus usuários. Não há dúvida que a escola tem sido uma da instituições mas alienadas da nossa sociedade. Em geral, o mais importante para seu funcionamento é decidido fora dela, tal como a nomeação de seus professores e diretores, o currículo, as provas de avaliação. A capacitação de seus docentes tem respondido mais a planejamentos feitos centralizadamente sem muita consideração às suas necessidades. Não recebem recursos para realizar o que estimam necessário.

Para que seja eficaz, uma escola tem que possuir autonomia para decidir sobre temas importantes, tais como seu calendário escolar e suas estratégias para avaliar a aprendizagem dos alunos. Além dos temas de interesse comum a todos os alunos, a escola deve ter competência para incluir em seu currículo temas de interesse da comunidade na qual está inserida. As escolas devem ser pensadas como um espaço de gestão

compartilhada entre docentes, pais e autoridades locais, numa administração colegiada. Onde o clima organizacional seja favorável à aprendizagem e os professores desenvolvam trabalho de equipe. Onde a curiosidade do aluno seja despertada para continuar a aprendendo e que ele receba ai as condições para tal. Onde cada um—professores e alunos-- dê o melhor de si. Os insumos e os processos devem estar a serviço da aprendizagem dos alunos. Só assim podem cumprir sua missão fundamental.

A escola que se busca com a descentralização é uma escola autônoma, aberta, flexível, democrática, participativa e que seja um espaço de socialização. Uma escola que interactue com a comunidade escolar, onde os professores se comprometam com os resultados dos alunos, onde os pais e mães estejam presentes. Enfim, uma escola onde o aluno seja valorizado e estimulado a aprender.

Descentralização

A tendência à descentralização é uma tendência mundial e recebe vários nomes --descentralização, autonomia , autogestão, delegação de poderes, "empoderamento". No setor da educação, descentralização para a escola significa dizer que se transfere para elas a responsabilidade de importantes decisões educativas, que se delega a comunidade escolar a responsabilidade de conduzir, em conjunto com o Governo e com outros setores da sociedade, os destinos da educação.

Esta tendência à descentralização não ocorre apenas no setor educacional. É um processo que vem acontecendo em quase todos os setores. É uma tendência universal, de realmente deixar o poder de decisão mais perto de quem lida com as questões, de quem conhece melhor a realidade para tomar decisões.

A descentralização favorece a gestão com responsabilidade, na medida em que envolve muito mais atores na decisão final dos resultados. Propicia a quebra de colocar nos outros a culpa pelo fato de que as coisas não vão bem. Num sistema educacional centralizado cada qual coloca no outro a culpa do insucesso. Ninguém é responsável. Há uma sensação que a educação vai mal porque todos se sentem sem poder para fazer mudanças que julgam necessárias. O diretor da escola culpa os professores, estes os pais dos alunos, que por sua vez culpam o Ministério da Educação, que vai jogar a culpa na situação sócio-econômica das famílias e vai se formando uma cadeia que não termina nunca. Na medida em que esta situação é rompida e se entrega a cada um responsabilidade compartilhada pelos resultados , cada qual se sente comprometido com o que pode fazer para reverter a situação.

Porque hoje há uma tendência forte à descentralização? É porque o mundo passa por mudanças muitos rápidas. Na verdade, a globalização e a sociedade da informação colocam, a cada dia, um dado novo, a cada dia algo está mudando. Há necessidade de adaptação permanente e de constante revisão do que está acontecendo, gerando necessidade de que o poder decisório esteja exatamente onde o fato acontece. Caso contrário, até que a decisão chegue onde é necessária, já houve outra mudança, as coisas já estão diferentes, e aquela decisão já não tem mais sentido.

Além disso, não há como tomar decisões centralizadas sobre como conduzir atividades criativas e complexas. Sem autonomia e iniciativa local, não pode haver atividade educacional culturalmente significativa.

No caso de nossa região, em que temos também uma diversidade muito grande, tanto geográfica quanto cultural, étnica e sócio-econômica, com situações muito distintas, adotar a descentralização com autonomia da

escola como um foco de mudança se torna importante e imprescindível. É mais difícil, com as diversidades que temos, tomar uma mesma decisão que possa servir para uma infinidade de realidades, situações e contextos existentes. As escolas não podem ser homogêneas na sua trajetória em busca da qualidade do ensino e aprendizagem de seus alunos.

Entretanto, é importante deixar bem claro que existe necessidade de que todos os estudantes aprendam a norma culta da língua e atinjam um padrão aceitável de conhecimentos e habilidades, para não ficarem relegados a viver em guetos culturais e étnicos e para adquirirem condições de viver em qualquer comunidade. Também, para poderem se posicionar na vida de maneira autônoma e proativa. Ao lado da fundamental necessidade de definição de um currículo nacional que promova a equidade em termos de conhecimentos e habilidades, a escola, porém, precisa ter flexibilidade para enriquecê-lo com os conhecimentos que a comunidade defina como relevantes para seu contexto sócio-econômico e cultural.

Na II Cúpula das Américas, realizada em abril de 1 997, em Santiago do Chile, se aprovou um plano de ação do setor educacional . Neste Plano, duas linhas das sete linhas de aço tratam da descentralização. Uma delas aborda os programas de valorização de docentes e administradores da educação, inclusive com bolsas de estudos e intercâmbios, ou seja, há preocupação com a melhoria do desempenho do gestor educacional. E outra linha de aço trata de reforçar a gestão educacional e a capacidade institucional nos níveis nacional, regional, local e de centro educativo, avançando, quando for apropriado, nos processos de descentralização e promoção de melhores formas de participação comunitária e familiar. Um acordo de presidentes das Américas coloca a questão da descentralização exatamente como uma das ações importantes para se chegar a qualidade do ensino com equidade.

Ação diferenciada dos gestores educacionais

Descentralização exige ação diferenciada dos gestores educacionais, diferenciada no nível de sistema e da escola. O que muda?

Muda o enfoque porque ele é no resultado, e não mais somente no processo, ou seja, cada um encontra seu caminho na busca da qualidade do ensino. Não há processo único. Há uma flexibilidade de execução que realmente vai atender as demandas dos alunos daquela escola, daquele contexto. E não há receita, existem vários modelos exitosos. O importante é saber onde se quer chegar e qual é o resultado que se quer obter. É fundamental que o governo central defina e adote uma política educacional com metas muito claras e de conhecimento de todos, e que confira importância a capacitação tanto de professores quanto de gestores, com unicidade.

A descentralização exige pessoal capacitado de maneira diferente, tanto no nível de escola quanto no nível de sistema educacional. Há uma mudança de enfoque e de papel dos gestores, em todos os níveis, na medida em que a escola passa a ser dona de seu próprio destino.

Também muda a comunicação. Essa tem que ser bem fluida, e não só entre a escola e o governo, como também entre as escolas , dentro da própria escola, e desta com a comunidade educacional para que haja verdadeiro trabalho de equipe e envolvimento de todos nas decisões educacionais, com real comprometimento com os resultados.

Muda o enfoque do papel dos gestores, e este é um ponto que quero explorar um pouco mais. É importante ressaltar que a mudança de papel é mais de enfoque e processo que de tarefas. O que efetivamente muda é

o que oferecer às escolas com relação às tarefas que hoje já são executadas. O papel dos gestores dos organismos governamentais

Os organismos governamentais aqui mencionados podem estar tanto no nível central, quanto no nível regional ou local. Alguns dos papeis mencionados devem ser necessariamente desempenhados pelos gestores no nível central como um forma de garantir unicidade de ação em todo o país, como é o caso da definição do currículo básico. Outros papeis devem ser desenvolvidos de maneira compartilhada entre os diferentes níveis do governo, de acordo com a estrutura e tamanho do país. O importante é que uma clara definição dos papeis seja estabelecida e que haja uma sinergia entre as esferas do governo que atuam no setor educacional, como uma forma de evitar duplicidade de esforços.

Os governos, seja ele central, regional ou local, passam a ser mais orientadores das escolas que ditadores de normas. Com isso seu primeiro papel é o de definir políticas e metas educacionais muito claras e bem definidas. Porque se há autonomia para buscar os melhores resultados e distintas maneiras de atuar é importante conhecer as regras do jogo, e saber onde se quer chegar. Esse é o norte que faz com que, embora percorrendo diferentes caminhos, todos obtenham os mesmos resultados, que é a efetiva aprendizagem dos estudantes.

Um outro papel é desenvolver estándares de aprendizagem e um currículo básico comum. Na medida em que a autonomia da escola acontece, é fundamental que haja esta definição. Não deve ser um currículo completo porque a escola precisa ter espaço para colocar nele temas de seu interesse. No entanto, uma parte do currículo tem que ser comum a todos os alunos, caso contrário seria impossível obter equidade. A autonomia pedagógica da escola está em dois pontos: um, na decisão da melhor maneira de fazer a entrega deste currículo básico a todos os alunos, de forma a favorecer a aprendizagem e outro, de

enriquecer este currículo básico com temas de interesse da comunidade na qual está inserida.

O terceiro papel dos gestores educacionais é avaliar o sistema de ensino e as escolas. A permanente auto-avaliação é fundamental. Além da auto-avaliação, é preciso haver mão no pulso para monitoramento do que acontece no nível da escola, porque praticar autonomia sem avaliar o que esta acontecendo, na verdade, não configura autonomia, mas abandono. É preciso reforçar a idéia de que autonomia não significa, em hipótese alguma, abandono. A avaliação no nível da escola, na medida do possível, deve ser censal para que cada uma possa conhecer seus próprios resultados. É importante que a escola se compare consigo mesma em avaliações anteriores, perceba a medida de seu progresso com relação a si mesma.. A avaliação não deve ter como fim último estabelecer rankings e sim detectar necessidades de mudanças na política educacional, verificar necessidades de treinamento de professores, conhecer que escolas necessitam um maior apoio do governo, identificar práticas exitosas que mereçam ser estudadas e disseminadas. Enfim, a avaliação só tem sentido se for promotora de educação com qualidade e equidade, levando ao melhoramento da qualidade do ensino .

Outro papel é o de garantir os recursos financeiros suficientes para a propiciar educação de qualidade para todos. Autonomia não é deixar à escola ou às famílias a incumbência de encontrar os recursos financeiros necessários, mas fazer com que estes cheguem efetivamente às unidades educativas , sem perder-se nos meandros da burocracia. É, também, deixar à escola a definição de onde aplicar , pelo menos uma boa parte deles. Em hipótese alguma significa ter que autofinaciar-se. A escola deve cumprir seu papel pedagógico e tem que receber todas as condições para tal. Isto não a impede de receber, ou mesmo de estimular aportes voluntários das próprias famílias ou do setor privado. O

importante é ficar claro que a autonomia da escola não exime os governos da responsabilidade pelo financiamento da educação .

Precisa também, e isso é crucial, garantir a equidade. Em um contexto de autonomia, se a equidade não é um ponto de constante preocupação, sem dúvida as desigualdades podem ser acentuadas: quem tem melhores condições, vai chegar na frente e ter os melhores resultados , e quem tem piores condições sempre vai ficar para trás. A discriminação positiva, o "dar mais a quem tem menos", é um papel primordial do gestor de sistema educacional. Tanto em termos financeiros quanto com relação ao apoio para o desenvolvimento das tarefas pedagógicas. E preciso garantir a todos oportunidades iguais de aprendizagem.

Outro papel – isso parece simples, mas não é – é o de fazer chegar às escolas os recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros necessários ao bom desempenho de seu trabalho. Ou seja, romper todas as barreiras burocráticas que tendem a fazer com que todos esses recursos não cheguem ao seu destino final -- a instituição escolar--, ficando presos em algum setor da máquina governamental. Simplificando, é limpar o caminho para que a escola possa receber todos os recursos necessários ao bom desempenho de seu trabalho.

É muito importante também ocupar-se da profissionalização docente. Formação e carreira docente, com avaliação de desempenho. A formação docente, inicial e em serviço, precisa propiciar ao professor condições de desempenho efetivo de suas funções. Cabe ao Governo definir a melhor maneira de propiciar a adequada capacitação-- que favoreça a que os professores não apenas adquiram os conhecimentos necessários ao desenvolvimento de seu trabalho, mas também as ferramentas que lhes assegurem a capacidade de trabalhar em equipe, de continuar aprendendo ao longo da vida, de acreditar em si mesmos e na capacidade de cada aluno. É papel importante do gestor do sistema de ensino

construir carreiras de magistério em que cada professor tenha ascensão de acordo com seu desempenho e o seu comprometimento com o sucesso do seus alunos. A profissionalização docente exige, ainda, adequadas condições de trabalho e de qualidade de vida. O papel do professor é vital no processo de aprendizagem e investir nele é investir no êxito da educação.

Outro papel importante é o de definir indicadores e produzir dados e informações necessários ao estabelecimento de uma política educacional coerente e promotora da qualidade com equidade, ou seja, uma escola de qualidade para todos, independentemente da condição sócio-econômica de seus alunos. A política educacional tem que ter bases sólidas na realidade, ser definida a partir de dados e informações atualizados, para que seja adequada. Os indicadores , dados e informações são também importantes para o monitoramento e o ajuste da política educacional e de suas metas. É importante também mencionar a importância de que os gestores de sistemas de ensino desempenham em incentivar pesquisas e estudos aplicados. Estudos e pesquisas que possam ajudar no processo de aprendizagem dos alunos. Daí resulta a importância da interação com as Universidades e os Institutos de Pesquisa.

Outra tarefa dos gestores do sistema educacional é promover o treinamento dos diretores das escolas. Em um contexto de autonomia cada vez mais o diretor precisa ter competência e ser capacitado especificamente para esta função. Não basta que seja ele seja um bom professor, precisa possuir ferramentas executivas, e para isso deve passar por formação especifica. Que lhe possibilite otimizar o uso dos recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros disponíveis. Que lhe permita realizar um trabalho articulado com a comunidade escolar e gerar um clima de trabalho propício ao trabalho coletivo.

Por fim, outro papel dos gestores de sistema educacional é o incentivar a participação social em educação, fazendo com que outros setores do governo que não são os que se dedicam à educação, que a sociedade civil em geral e a comunidade educacional contribuam ao melhoramento do setor educacional. Estimular a participação requer abrir-se e cumprir um papel de animador para que a sociedade como um todo e cada pessoa de maneira específica também possa e sentir-se comprometido com as questões educacionais. É fazer da educação não só um direito, como também um dever de cada um. Nesse sentido, é importante que os gestores de sistema educativo estejam permanentemente prestando contas e informando sobre o que esta acontecendo no setor .

É certo que com a mudança do papel que passam a exercer, os gestores de sistema de ensino necessitam desenvolver novas competências. Para que possam cumpri-las de maneira exitosa precisam passar por capacitação específica para a adequar-se à nova maneira de desempenhar suas funções.

O papel dos diretores de escola

Qual seria o papel do diretor da escola nesse contexto de descentralização? Ele passa a ter muito mais liberdade para levar a escola a seguir seu caminho na busca da qualidade do ensino. Como sabemos que não há boa escola com mau diretor, investir nele é o melhor negócio.

Um importante papel que cumpre é o de estar permanentemente empenhado na capacitação dos seus docentes, para melhorar seu desempenho e seu trabalho em equipe. Buscar formas de que seus professores recebam treinamento em serviço. Identificar aqueles que precisam de algum tipo de reciclagem suplementar, mas permanentemente buscar aperfeiçoamento para todo seu corpo docente. Como, por exemplo, para o uso de novas tecnologias e de novos métodos

pedagógicos ou para a aplicação dos temas transversais relacionados às habilidades para a vida.

Outro papel é o de trocar informações e comunicar-se com o nível central, governamental, para receber as orientações com relação à política educativa. Também com os diretores de outras escolas para trocar experiências e idéias que possam melhorar o trabalho pedagógico e de gestão de ambos. Com os professores e funcionários da sua escola, para que o trabalho de equipe na elaboração e execução do seu planejamento seja uma realidade, para que o trabalho coletivo sirva como um fator de sinergia para os resultados das instituições educativas. Com os pais dos alunos e demais membros da comunidade, para que estes participem da vida escolar e contribuam para o seu melhoramento. O diretor de escola tem que ser um permanente comunicador, tanto com o governo, quanto com seus pares, também com seus colaboradores e com a comunidade na qual a escola está inserida.

Da mesma maneira que o gestor de sistema educacional necessita elaborar um projeto construído em consenso com a sociedade e de ampla divulgação para conhecimento de todos , também no nível da escola se necessita estabelecer políticas bem definidas e com metas claras a alcançar. Essas metas devem ser elaboradas pelo conjunto dos professores, com ampla participação da comunidade escolar . Devem ser compartilhadas com todos. Isto significa que todos devem perseguir as mesmas metas construídas em conjunto. É importante não apenas elaborar um plano coletivo, mas principalmente é fundamental alavancá-lo, ou seja, fazer com que as metas nele propostas se transformem em realidade.

Um papel muito importante é o de interagir com a comunidade escolar e a comunidade local, abrindo a escola para que a haja participação. Criar uma escola de portas abertas. Diretores de escola precisam ser

sensibilizados para a importância de interagir com a comunidade escolar e local não somente no âmbito estritamente educacional, como também social e cultural . Devem ser agentes de mudança para promover uma gestão democrática, para o trabalho participativo em busca da qualidade e da equidade .

Administrar recursos humanos, materiais e financeiros é outro papel do diretor de escola, sendo que ele que necessita ter domínio da dimensão técnica para desempenhá-lo. Além do conhecimento pedagógico precisa saber manejar ferramentas de planejamento e administração que lhe possibilite uma eficaz gestão de todos os recursos disponíveis.

Por último e mais importante, o diretor de escola é responsável por gerenciar a entrega do currículo básico nacional, e de definir e entregar o currículo de interesse específico da comunidade local. Ele precisa liderar o processo coletivo de definição da parte do currículo que é de interesse específico da escola, do enriquecimento curricular a partir das necessidades locais definidas de forma participativa. Precisa estimular para que todo o currículo seja entregue ao aluno da maneira mais dinâmica e mais produtiva possível, favorecendo o melhor desempenho do que acontece dentro da sala de aula na interação do professor com o aluno, para que ocorra uma aprendizagem efetiva.

Considerações finais

Um grande desafio para promover uma escola flexível, autônoma e democrática é quebrar a cultura centralizadora. Num processo de descentralização para as escolas um sério problema detectado é o medo da perda de poder por parte dos órgãos governamentais e o medo de receber o poder por parte das escolas. As escolas temem aumento do volume de trabalho, temem a pressão dos pais por melhor qualidade do

ensino. Num primeiro momento, há temor das duas partes: uma, de entregar o poder decisório e a outra, de recebê-lo, o que dificulta o processo. À isto se pode acrescentar a desmotivação para mudar comportamentos devido à acomodação a uma rotina já cristalizada.

É preciso ficar bem claro para os órgãos governamentais que, com a descentralização, não há real perda de poder. Na verdade, há apenas mudança do tipo de trabalho que realizam: deixam de fazer um trabalho que é administrativo "politiqueiro" para fazer um trabalho que e técnico e Político com P maiúsculo, ou seja, um trabalho muito mais nobre e gratificante em termos de resultado. Ganham um novo poder e este também é um poder com P maiúsculo , que é o poder de mudar uma sociedade. Porque é apenas compartilhando responsabilidades, dando a cada um a oportunidade de sugerir e executar o melhor possível para a mudança da qualidade do ensino que surge a sinergia, que há o compromisso de cada um com a mudança e com a qualidade do ensino. Os resultados positivos, sem dúvida, são compensadores.

Com a descentralização há algum aumento da carga de trabalho para as escolas. São necessárias mais reuniões internas para planejar o trabalho de forma coletiva e compartilhar experiências, gerenciamento de verbas, prestações de contas, interação com a comunidade, gerenciamento de recursos humanos. Por outro lado, é importante ressaltar que os seres humanos trabalham muito melhor quando participam do planejamento das tarefas que vão executar, sentem-se comprometidos com os resultados e realizam as tarefas com muito mais satisfação.

Outro desafio importante é desenvolver nos setores governamentais a capacidade de exercer as novas maneiras de executar as tarefas que lhes cabe no processo de descentralização. Sem isso, é impossível a mudança de papel e o êxito da autonomia da escola. Esta não é uma

tarefa extremamente complexa na medida em que já existe pessoal de excelente nível trabalhando nos sistemas educativos dos diversos países, e que estão, de maneira geral, insatisfeitas com o resultado dos trabalhos que executam.

Nunca é demais mencionar que o Governo deve prover a escola dos recursos humanos e materiais em quantidade e qualidade suficiente para que possa cumprir suas novas atividades sem prejuízo das questões do ensino, finalidade última da educação. Todo esforço deve ser empreendido para que a instituição educativa possa dedicar-se à aprendizagem dos alunos de maneira eficaz e comprometida com resultados.

Isto reforça a idéia de que a descentralização só tem sentido se levar a mudança na sala de aula e no processo de aprendizagem. Mesmo que a gestão seja muito bem feita, que haja muita informação, muito treinamento e participação , se isso não faz mudar o que acontece na interação do professor com o aluno, se isso não mudar o processo de aprendizagem , o como e o quê aprender, na verdade, não tem nenhum valor. Muda quem faz as coisas, muda a maneira de fazê-las, mas a educação continuará má e os alunos com baixos rendimentos. A descentralização para a escola só tem sentido se levar a uma educação de qualidade com equidade .